

Tecnocracia e «tecnocatólicos» no Estado Novo

O Instituto Superior Técnico acolheu o I Congresso da Juventude Universitária Católica (JUC) realizado em Lisboa de 15 a 19 de Abril de 1953. A organização do Congresso coube a dois dirigentes universitários dos ramos masculino e feminino da Acção Católica Portuguesa (ACP) – Adérito Sedas Nunes e Maria de Lurdes Pintasilgo. Adérito de Sedas Nunes, que fora presidente diocesano da JUC em 1951/52 e presidente geral da JUC em 1953, tornar-se-ia uma das referências da introdução da Sociologia em Portugal e foi uma figura central num grupo que o historiador Albérico Afonso Costa Alho designou de «tecnocatólicos»¹. Foi um grupo que não quis formar um partido político e que constituiu uma componente do catolicismo social português. Os seus elementos foram, nas décadas de 1950 e 1960, técnicos do Estado, ocupando lugares importantes no Ministério das Corporações, e cientistas sociais influentes na restrita elite portuguesa. Combinaram o empenho na concretização da Doutrina Social da Igreja com o empenho na modernização tecnológica e científica da economia portuguesa, na formação profissional e numa repartição mais justa da riqueza. Nas palavras de Adérito de Sedas Nunes², a democracia não foi para eles um ponto de partida, mas um ponto de chegada do processo crítico a que submeteram o regime por causa do estrangulamento político ao desenvolvimento económico.

Apesar dos lugares que ocuparam no aparelho do Estado, os «tecnocatólicos» demarcaram-se do Estado Novo e não aderiram ao seu partido, a União Nacional, durante a fase final do regime renomeado Acção Nacional Popular. Mas também não romperam com a autocracia militando na oposição. Viram na chamada «primavera marcelista», quando, após o afastamento do poder de Salazar por incapacidade física, Marcelo Caetano se tornou, em 1968, Presidente do Conselho, prometendo «liberalizar» o regime, a sua oportunidade de, a partir do governo, conduzir alterações na estrutura económica que favorecessem uma transição para a democracia. Os bloqueios sociais e políticos criados por uma guerra colonial que durava desde 1961 inviabilizaram as esperanças reformistas. A transição para a democracia em Portugal realizou-se por ruptura, o que não impediu alguns destes «tecnocatólicos» formados no Estado Novo de

¹ ALHO, Albérico Afonso Costa: *F.P.A. – A Fábrica Leccionada. Aventuras dos Tecnocatólicos no Ministério das Corporações*, Profedições, Lisboa, 2008.

² ALHO, Albérico Afonso Costa: *F.P.A. – A Fábrica Leccionada...*, p. 163.

desempenharem um papel técnico e político na democracia, inclusive durante o processo revolucionário.

Não cremos ser possível compreender as circunstâncias, as oportunidades e as expectativas dos «tecnocatólicos», encarados como uma esperança de renovação do regime, se não tivermos em conta a relação do Estado Novo com a tecnocracia e a militância católica e o papel que a figura fundadora e arbitral do regime, Oliveira Salazar, nele desempenhou.

O perfil técnico e católico de Salazar

Salazar, Presidente do Conselho de 1932 a 1968, foi um militante católico que se legitimou junto dos militares que dominaram os sucessivos governos entre 1926 e 1930 por uma capacidade técnica – a de equilibrar as contas públicas. No ministério das Finanças, Salazar construiu a aura de «mago das Finanças» que lhe permitiu emergir como mais do que um técnico, como um verdadeiro chefe, capaz de garantir a ordem e de ser o fiel da balança de todos os equilíbrios sociais entre os apoiantes do regime.

António de Oliveira Salazar nasceu em 1889, no Vimieiro, perto de Santa Comba Dão. Estudou no seminário de Viseu, para onde entrou em 1900 e se formou em Teologia em 1908. O seu primeiro trabalho foi como professor num colégio religioso de Viseu, o Via Sacra. Começou também a escrever para a imprensa regional católica. No Outono de 1910, o período em que a República foi implantada em Portugal, iniciou os estudos na Universidade de Coimbra, onde se veio a licenciar em Direito, em 1914, com uma média de 19 valores numa escala de 20. Aderiu ao Centro Académico de Democracia Cristã (CADC) que, de acordo com a doutrina do *ralliement* de Leão XIII, secundarizava a questão do regime ser republicano ou monárquico para dar prioridade à defesa da Igreja Católica. Foi no CADC que Salazar conheceu e travou amizades com muitas personalidades que iriam acompanhá-lo ao longo do Estado Novo, além de Gonçalves Cerejeira, o cardeal patriarca de Lisboa entre 1929 e 1971.

Após concluir a licenciatura, Salazar preparou-se para a docência especializando-se em Ciências Económicas e Financeiras. No âmbito desta área científica publicou dois trabalhos: *Questão cerealífera: o trigo* e *O ágio de ouro – sua natureza e suas causas (1891-1915)*. Em 1916, após o falecimento do professor catedrático de Ciências Económicas e Financeiras, Salazar foi convidado a dirigir esta secção académica. Em 1918 foi promovido a professor ordinário e recebeu o título de

doutor de leis. De acordo com a legislação em vigor, não precisou de se submeter a qualquer exame ou de escrever uma tese com o objectivo específico de obter o título³.

Ainda durante a Grande Guerra, na qual Portugal participou com tropas na Flandres, invocando a tradicional aliança com o Reino Unido, Salazar assina um artigo no *Boletim da Faculdade de Direito* intitulado «Alguns aspectos da crise das subsistências». Nesse artigo elogia a disciplina social e capacidade organizativa do adversário militar dos aliados, a Alemanha, e defende uma política económica que torne Portugal o mais auto-suficiente possível.

No período da República do pós Grande Guerra, Oliveira Salazar foi um elemento activo do Centro Católico Português (CCP), pelo qual foi eleito efemeramente deputado em 1921 e voltou a ser candidato a deputado em 1925. O Centro Católico Português fora criado em 1915 para organizar politicamente os católicos. As relações entre Estado e Igreja Católica eram reguladas pela Lei da Separação do Estado e das Igrejas de 1911 considerada hostil pelos católicos. A Lei da Separação não se limitava a romper com a situação do catolicismo como religião do Estado que vigorara durante a monarquia constitucional. O Estado laico pretendia, paradoxalmente, continuar a controlar a Igreja Católica da qual se separara. O ambiente imediatamente pós revolucionário de expectativas e negociações, deu lugar a um clima de confronto entre República e catolicismo representado pelas figuras antagónicas de Afonso Costa e de Pio X. No entanto, a Grande Guerra veio introduzir mudanças significativas neste ambiente de conflito. Bento XV não só incentivou a organização política dos católicos, como procurou estabelecer pontes com os chamados republicanos moderados entre os quais, aliás, se encontravam alguns sacerdotes católicos. A mobilização militar de católicos em massa levou o poder republicano a atribuir um papel no exército a capelães militares. Na linha de fogo, a acção de alguns capelães militares católicos modificou as imagens republicanas anti-clericais acerca dos padres, como seres venais e corruptos. Alguns republicanos passaram a reconhecer uma função social e um valor patriótico pelo menos a alguns padres, os que tinham arriscado a vida junto dos soldados portugueses.

Entre 1917 e 1919, o Centro Católico Português esteve organizado numa direcção tripartida com dirigentes a Norte (Alberto Pinheiro Torres), Centro (Diogo Pacheco de Amorim) e Sul (Fernando de Sousa). Dois terços desta direcção era

³ MENEZES, Filipe Ribeiro de: *Salazar. Uma Biografia Política*, D. Quixote, Lisboa, 2010, p. 41.

constituída por católicos que eram também notáveis monárquicos (Alberto Pinheiro Torres e Fernando de Sousa). O CCP elegeu pela primeira vez deputados no parlamento na República Nova de Sidónio Pais, que procurou refundar a República afastando do poder o Partido Republicano Português (PRP) que dominara todo o sistema político de 1910 a 1917 e congregando apoios muito heterogéneos unidos apenas pela sua liderança carismática. Foi um regime efémero que rompeu com o parlamentarismo, introduziu a representação corporativa no senado, conteve as reivindicações do movimento operário, reviu a Lei da Separação num sentido favorável à Igreja Católica, uniu as «forças da ordem» secundarizando a questão do regime. Após o assassinato de Sidónio Pais, em 1918, muitos católicos centristas envolveram-se na fracassada tentativa restauracionista da Monarquia do Norte, em 1919, com desastrosas consequências para o CCP, cujas sedes foram assaltadas por republicanos.

Os bispos portugueses, seguindo as directrizes da Santa Sé, reestruturaram, em 1919, o Centro Católico Português numa única direcção central localizada em Lisboa e sob a direcção de António Lino Neto. Neste processo reorganizativo, os bispos sublinharam que a questão do regime era secundária e que os católicos deviam unir-se no Centro Católico Português para, aceitando os poderes constituídos, reverem as leis da República num sentido favorável à defesa dos direitos e interesses da Igreja Católica. O artigo 3.º dos nove artigos que constituíam as bases estatutárias do CCP, articulava a missão cristianizadora do Centro Católico Português com a ideia de promover o predomínio na administração pública de técnicos competentes: «o Centro não se propõe propriamente realizar a conquista do poder político, mas sim promover a cristianização das leis, dos costumes e da vida política nacional; exercer quanto possível uma função de harmonia e de conciliação entre as diferentes classes e correntes de opinião e contribuir para que na administração pública predominem os cidadãos mais competentes moral e tecnicamente»⁴.

Ainda na República do pós Grande Guerra, Salazar afirmou-se como um importante ideólogo do Centro Católico Português ao participar no II congresso nacional do CCP, em Abril de 1922, onde apresentou uma comunicação depois publicada em opúsculo: *O Centro Católico Português. Princípios e Organização*⁵. A tese de Salazar, adoptada como doutrina oficial pelo CCP, era a de que todos os

⁴ ASV, Nunciatura de Lisboa, Caixa 425, Po. 8.ª fl. 78.

⁵ SALAZAR, Oliveira: *Centro Católico Português. Princípios e organização. Tese apresentada ao 2º Congresso do Centro Católico Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 1922.

católicos centristas deviam sacrificar temporariamente as suas opções políticas, para lutarem pelos direitos e interesses da Igreja Católica no CCP. Foi uma tese muito controversa junto dos católicos monárquicos que não desistiam de lutar para derrubar a República. A tese reforçava a orientação inicial do CCP, que impunha a abstenção de tomadas de posição anti-republicanas apenas aos dirigentes centristas. Na polémica que travou em jornais com intelectuais monárquicos que reivindicavam a liberdade política de defenderem a restauração monárquica sob D. Manuel II, Salazar apareceu como um advogado implacável das directrizes da Santa Sé e do episcopado português.

O golpe militar que derrubou a I República portuguesa (1910-1926), a 28 de Maio de 1926, reuniu o apoio, o consentimento ou a indiferença de muitos sectores políticos e sociais que tinham em comum um sentimento de rejeição pelo partido dominante na República do pós Grande Guerra, o Partido Republicano Português, considerado um partido corrupto e liderado por uma personalidade contestada à esquerda e à direita, António Maria da Silva. Desde o início, o movimento militar teve duas componentes divididas nas suas motivações: uma liberal e conservadora, para a qual a ditadura seria um período transitório para regressar a uma República regenerada; outra anti-liberal, anti-parlamentar, que pretendia uma solução autoritária e corporativa para a crise do liberalismo português, a transformação da «ditadura militar» numa «ditadura nacional». Salazar representava a tendência anti-liberal.

Apesar da atitude dos católicos face à ditadura militar variar entre o apoio entusiástico e a reserva, a influência católica não era um dado adquirido na ditadura militar. A 4 de Junho de 1926 tomaram posse dois ministros católicos – Salazar, ministro das Finanças, e Mendes dos Remédios, ministro da Educação – mas ambos demitiram-se a 17 de Junho de 1926, quando confrontados com a demissão de um dos líderes do movimento do 28 de Maio, Mendes Cabeçadas, por outro líder da insurreição, o general Gomes da Costa. Os ministros civis demissionários argumentavam que havia um problema político a resolver e não cabia a eles resolvê-lo. Entre os militares havia uma forte componente laica e, apesar das declarações de que pretendiam resolver a «questão religiosa», a primeira legislação sobre matéria religiosa, da autoria do ministro da Justiça Manuel Rodrigues, o Decreto 11.887, de 6 de Julho de 1926, foi criticado por bispos e católicos autorizados, por não reconhecer a personalidade jurídica da Igreja Católica nem prever a restituição dos bens confiscados pela República à Igreja Católica. Salazar foi um dos críticos do Decreto, em artigo publicado no diário católico *Novidades*, a 28 de Julho de 1926.

Após a efémera passagem pelo ministério das Finanças, Salazar surge na opinião pública não só como o católico que, pontualmente, critica a «política religiosa» da ditadura militar, mas sobretudo como o especialista que critica a desastrosa política financeira dos primeiros anos da ditadura militar, realizada principalmente por Sinel de Cordes, ministro das Finanças entre Julho de 1926 e Abril de 1928. Sinel de Cordes usou o erário público para subsidiar empresas próximas do poder político ao mesmo tempo que os gastos militares aumentaram para cerca de 27 por cento dos orçamentos de 1926-1927 e 1927-1928. As Forças Armadas gastavam o dinheiro quer na repressão das revoltas contra a ditadura militar, fenómeno conhecido como «revirinho», quer na remuneração dos militares, cujo aumento era uma prioridade para o regime. Para tentar resolver um enorme défice orçamental e continuar a sua política de financiamento público, Sinel de Cordes tentou obter em Londres um empréstimo de 12 milhões de libras. Perante as críticas à operação, inclusive da oposição sediada em Paris que anuncia que não respeitaria o empréstimo caso regressasse ao poder, o ministro das Finanças português solicitou à Sociedade das Nações um aval ao empréstimo. A Sociedade das Nações aceitou o pedido, em Março de 1928, mas impondo condições que foram consideradas humilhantes para a nação portuguesa.

Nas colunas do *Novidades*, diário católico da propriedade do Patriarcado de Lisboa, Salazar, desde Novembro de 1926, procedeu a uma crítica sistemática da orientação imprimida à política financeira, recusando a hipótese de recorrer a um grande empréstimo externo antes de equilibrar as contas públicas. A política financeira defendida por Salazar era coerente com a dos últimos governos da I República, mas foi recorrendo a uma autoridade e argumentação técnica, sem invocar antecedentes políticos, que Salazar defendeu os seus pontos de vista.

Quando o empréstimo falhou, por as condições da Sociedade das Nações serem consideradas inaceitáveis, Salazar era o nome óbvio, de entre os elegíveis por um governo da ditadura militar, para levar a cabo uma política alternativa. A 27 de Abril de 1928, Salazar tomou posse como ministro das Finanças. A sua chegada ao poder representou um entendimento informal entre a ditadura militar e a Igreja Católica: os militares comprometeram-se a não recuar em nenhum dos direitos adquiridos pelos católicos e a Igreja Católica aceitou não pôr em causa o regime de separação entre o Estado e as Igrejas. O Centro Católico Português, donde provinha Salazar, deu sinais de desactivação, desconvocando o III Congresso Nacional do CCP, previsto para esse ano, onde seriam anunciadas mais reivindicações dos católicos.

Os princípios fundadores do regime

Salazar, para aceitar ser ministro das Finanças, não negociou só a manutenção do *statu quo* entre a ditadura e a Igreja Católica, mas também condições draconianas de exercício do seu cargo governamental: cada ministério comprometia-se a gastar apenas a verba que lhe fora atribuída pelo ministério das Finanças; todas as medidas com impacto nas receitas e despesas do Estado seriam previamente discutidas e «ajustadas» com o ministério das Finanças; o ministro das Finanças podia vetar qualquer aumento da despesa⁶. Desde muito cedo no governo, Salazar expõe o ponto de vista de que a sua solução técnica para o equilíbrio financeiro implicava uma solução política. Num dos discursos que posteriormente seriam considerados fundadores do Estado Novo, a 9 de Junho de 1928, o ministro das Finanças hierarquiza os problemas da «coisa pública» e a ordem da sua resolução: primeiro o problema financeiro, depois o económico, o social e, por fim, o político.

O problema financeiro consistia em *deficits* crónicos que o Estado procurava suprir recorrendo ao crédito. A falta de crédito levava os governantes a desvalorizar a moeda, o que provocava escassez de capitais e uma consequente alta de juros. Nestas condições financeiras não era possível resolver o problema económico. A ausência de crescimento económico encontrava-se na origem do problema social, dado que «Para que o trabalho possa ser mais bem retribuído, é pois necessário organizar, intensificar, valorizar a produção, numa palavra, resolver o problema económico, aumentando as riquezas, para que a todos caiba maior quinhão. Sem isso a legislação de carácter social e de protecção operária será quasi inútil ou poucas vantagens trará.»⁷ Sobre a solução política, é ainda cedo para Salazar se pronunciar claramente, mas indica os contornos em que a solução se deverá definir: «a verdade é que encontrar a fórmula do equilíbrio depende da organização prévia das diferentes forças económicas e sociais.»⁸

Salazar moldou o Estado Novo segundo uma «fórmula de equilíbrio» entre as forças económicas e sociais, bem como as correntes políticas e ideológicas que apoiavam o regime. A técnica de Salazar é assim desde o início colocada ao serviço de um critério supremo, o do equilíbrio, que legitima o lugar dos tecnocratas no Estado Novo, ao mesmo tempo que lhes coloca limites. No já citado discurso, Salazar é muito

⁶ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, Coimbra Editora, Coimbra, 1935, pp. 4-5.

⁷ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, p. 15-16.

⁸ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, p. 16.

claro no que respeita às prioridades da acção governativa: «nós subordinamos tudo, neste momento, à necessidade do equilíbrio das contas públicas.»⁹

Dois anos depois, num discurso proferido a 28 de Maio de 1930 na sala do Risco, Salazar retomou os problemas que expusera, em jeito de balanço da política feita e do que faltava realizar: o problema financeiro solucionara-se com o equilíbrio das contas públicas; o problema económico começara a resolver-se com o empenho do governo em criar condições favoráveis à produção – meios rápidos de transporte (estradas e portos), crédito fácil (com a criação da Caixa Nacional de Crédito) e energia barata (início de estudos para aproveitamento hidroeléctrico). Quanto ao problema social, Salazar admitia que muito faltava fazer, nomeadamente no campo da assistência social¹⁰. Por fim, em relação ao problema político, Salazar, que continuava a ser ministro das Finanças de um gabinete chefiado pelo general Domingos de Oliveira, é mais explícito do que em 1928: «a Ditadura deve resolver o problema político português»¹¹.

Para que a ditadura se institucionalizasse era necessário impô-la como solução definitiva aos republicanos liberais conservadores que ainda a viam como situação transitória e unir as diversas direitas anti-liberais. O papel pessoal de Salazar neste processo foi determinante. Como vimos, Salazar militara no Centro Católico Português, organização que na República do pós Grande Guerra aceitara o *ralliement* para defender os interesses da Igreja Católica e os alegados interesses nacionais. O CCP nunca se assumiu como um partido político e procurou mesmo sublinhar o seu carácter supra ou trans-partidário, identificando a causa da Igreja Católica com a defesa de valores morais e de uma «regeneração nacional». A formação centrista de Salazar facilitou-lhe o papel de agregador de diversas direitas anti-liberais. Apesar da posição oficial do Centro Católico Português ser de respeito pela legalidade republicana e liberal, e de o seu presidente, António Lino Neto, ter inclusivé saudado no parlamento a repressão do golpe anti-liberal de 18 de Janeiro de 1925, havia no CCP muitos anti-liberais convictos. Principalmente homens da geração de Salazar, que se tinham formado na universidade já no período da I República e passado pelo CADC de Coimbra, como Diogo Pacheco de Amorim, Mário de Figueiredo ou José Nosolini. Personalidades que integraram os quadros do Estado Novo.

⁹ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, p. 17.

¹⁰ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, pp. 52-60.

¹¹ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1928-1934*, p. 64.

O integralismo lusitano, a ideologia contra-revolucionária que seduzira uma elite juvenil portuguesa durante a I República, teve períodos de atrito com o Centro Católico Português porque os integralistas lusitanos não aceitavam o *ralliement* e defendiam a utopia regressiva de restaurar a monarquia tomando como referência as monarquias absolutas ibéricas do século XVII. Ao primado da questão religiosa defendida pelos centristas, os integralistas lusitanos contrapunham o *politique d'abord*, na linha de Maurras e da Action Française. Por isso, os integralistas envolveram-se directamente na efémera monarquia do Norte, restaurada em Janeiro de Fevereiro de 1919. No entanto, em 1922, pelo chamado Pacto de Paris, D. Miguel (II), o pretendente ao trono apoiado por legitimistas e integralistas lusitanos renunciou às suas pretensões a favor de D. Manuel II, o último monarca da monarquia constitucional portuguesa. Como os integralistas lusitanos já tinham cortado relações com D. Manuel II e tinham reservas ideológicas a esta figura por representar o liberalismo monárquico, a Junta Central do Integralismo Lusitano resolveu auto-suspender-se. Deixou de ser um movimento político, para se assumir como um movimento cultural. Nestas condições, convergiu com o Centro Católico Português ainda na fase final da I República. Alguns vultos considerados «mestres» do integralismo lusitano, como Almeida Braga, Hipólito Raposo ou Alberto Monsaraz distanciaram-se no Estado Novo por se oporem a um Estado forte, autoritário, que construía o corporativismo «de cima para baixo». A utopia integralista era tão anti-estatal que, na sua exigência de uma redução radical das funções do Estado, convergia com o anarcosindicalismo. Mas das gerações mais novas do integralismo lusitano saíram homens que desempenharam papéis fundamentais no Estado Novo, como Pedro Teotónio Pereira e Marcelo Caetano.

No Estado Novo também desaguou uma parte da direita republicana, quer civil, como Bissaia Barreto, Albino dos Reis, Manuel Rodrigues, quer militar, como Vicente de Freitas, Morais Sarmiento, Passos e Sousa. A Constituição de 1933 conservava alguns princípios liberais, como a eleição para a Assembleia Nacional por voto individual, devido à necessidade de negociar com esta corrente.

A direita ideologicamente fascista foi um fenómeno tardio e minoritário em Portugal. Apareceu em 1927. Conheceu alguma expressão no Movimento Nacional Sindicalista (MNS) liderado por Rolão Preto, que vinha do integralismo lusitano. O MNS foi dissolvido em Julho de 1934. O Estado Novo captou alguns dos seus dirigentes, que ocupariam lugares em órgãos de propaganda e na Legião Portuguesa e

teriam maior visibilidade em Portugal durante a guerra civil de Espanha, período em que o fascismo surgiu como modelo a seguir no contexto do combate anti-comunista.

A par destas correntes, de entre as quais o centrismo e o integralismo lusitano foram as que marcaram a ideologia oficial do Estado Novo, o regime autocrático captou uma corrente tecnocrática a que Fernando Rosas chamou a direita das realizações¹², crente num Estado forte e estável como condição indispensável para o progresso material do país. Esta corrente tecnocrática, formada essencialmente por engenheiros, possuía uma componente agrária e outra industrialista. Ambas acusavam a influência de um marcante autor português do século XIX, Oliveira Martins, que teorizara a necessidade de um «César» que liderasse um processo de modernização autoritária em Portugal. Para os defensores da modernização agrária, a prioridade estratégica era uma reforma agrária e agrícola assente na divisão da propriedade a Sul e no emparcelamento a Norte, na rega, na diversificação da produção agrícola e no aumento da produtividade. Era um pensamento enraizado num célebre texto de Oliveira Martins sobre o «fomento rural»¹³. Ezequiel dos Campos era um dos seus ideólogos. As reformas defendidas por esta corrente pretendiam criar uma classe de pequenos e médios proprietários que beneficiassem de uma escala económica suficiente para produzir para o mercado. Os defensores da modernização industrial estavam representados por homens como Ferreira Dias, que foi secretário de Estado da Indústria e autor da Lei do Fomento e Reorganização Industrial de 1944.

Todas estas correntes integraram a União Nacional, partido do regime criado em 1930, e pelo qual foram eleitos deputados para a Assembleia Nacional, a partir de 1935. Uma Assembleia que não teve propriamente poderes legislativos – os quais pertenciam ao executivo – mas desempenhou um papel de auscultação das diversas sensibilidades do regime e onde também se exprimiram críticas técnicas à política do governo.

No Estado Novo, a economia esteve sempre subordinada à política e esta foi orientada pelos critérios de encontrar equilíbrios entre os diversos sectores sociais que pudessem apoiar o regime e garantir a estabilidade. O impacto económico negativo da crise de 1929 e das difíceis condições da Segunda Grande Guerra no tecido empresarial português serviu de pretexto ao Estado para uma maior intervenção e regulação económica através de organismos de coordenação económica. O regime visava prioritariamente garantir o abastecimento à população de bens alimentares básicos

¹² ROSAS, Fernando: *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*. Tinta-da-China, Lisboa, 2012, p. 147.

¹³ MARTINS, Oliveira: *Fomento Rural e Emigração*, Guimarães Editores, Lisboa, 1994.

(bacalhau, arroz, açúcar) e a entrada em Portugal de matérias-primas fundamentais para o funcionamento da economia (algodão, carvões, metais, oleaginosas, produtos químicos).

O regime corporativo instalado em Portugal atribuía ao Estado o poder de impor quotas de produção e de consumo de matérias-primas, determinar os preços desde o produtor ao consumidor, autorizar importações, fixar preços de exportação. A indústria encontrava-se sujeita ao chamado condicionamento industrial e à cartelização corporativa. As pautas aduaneiras eram definidas por critérios de nacionalismo económico. A maior parte dos empresários, aliás, não reclamava uma libertação da tutela estatal mas, pelo contrário, por soluções de carácter corporativo¹⁴.

A partir da segunda metade da década de 1930, personalidades significativas de um sector tecnocrata empenhado na modernização económica participam no governo do Estado Novo: Rafael Duque foi primeiro ministro da Agricultura e depois da Economia (ministério que englobava as Secretarias de Estado da Indústria e da Agricultura entre 1934 e 1944); Ferreira Dias foi Secretário de Estado da Indústria de 1940 a 1944. A Lei de Reconstituição Económica, aprovada em 1935, tem sido considerada um precedente das Leis de Fomento adoptadas pelo Estado Novo a partir da década de 1950. Foi um programa de intervenção do Estado na economia a uma escala modesta – cerca de dois por cento do PIB, estando 47 por cento das despesas afectas à Defesa. Não continha objectivos de desenvolvimento, mas incluía financiamentos para o Estado participar em empresas dos sectores da energia eléctrica e de algumas indústrias-base¹⁵.

As crises internacionais abertas pela crise de 1929 e pela Segunda Grande Guerra Mundial – com as dificuldades que criam à importação de bens e equipamentos – foram explicitamente encaradas como oportunidades pelos teóricos do fomento económico que argumentavam com a necessidade de substituir importações e de reduzir a dependência de abastecimentos externos. No entanto, muitas das suas reformas modernizadoras não passaram do papel. Como observa Fernando Rosas: «A “direita tecnocrática” passava pelo poder mas não conseguia governar.»¹⁶

¹⁴ ROSAS, Fernando: *Salazar e o Poder...*, 2012, p. 302-309.

¹⁵ AMARAL, João Ferreira do, “Planeamento económico”, em BARRETO, António, MÓNICA, Maria Filomena (Coord.): *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX, Figueirinhas, Porto, 1999, pp. 88-92 e RODRIGUES, Carlos Farinha, «Planos de Fomento», em ROSAS, Fernando, BRITO, J.M. Brandão: *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. II, Círculo de Leitores, Lisboa, 1996, pp. 739-742.

¹⁶ ROSAS, Fernando: *Salazarismo e Fomento Económico (1928-1948)*, Editorial Notícias, Lisboa, 2000, p. 10.

Nas décadas de 1930 e 1940, a escola de pensamento industrialista, constituída sobretudo por engenheiros ligados ao Instituto Superior Técnico pretendia, com um certo vanguardismo mesmo em relação aos empresários da indústria, uma modernização industrial assente na electrificação nacional, na implementação de «indústrias básicas», na racionalização por iniciativa do Estado das empresas industriais existentes. Esta corrente conseguiu, nos anos de 1930, melhorias concretas na modernização de infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias e nos portos de Lisboa e Leixões. Outros objectivos dos tecnocratas industrialistas eram aumentar os salários industriais e alargar a previdência social, em contracorrente com as posições dominantes no Governo e na classe empresarial para quem a contenção salarial era uma pedra angular da política económica. Os quadros mais activos do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP), de formação católica, apoiavam as propostas dos tecnocratas industrialistas com reflexos em melhorias das condições sociais dos trabalhadores¹⁷.

Todos os projectos tecnocráticos de fomento ou, como se dizia, de «regeneração económica», depararam com a resistência do *lobby* ligado aos interesses tradicionais da agricultura, da grande lavoura do Norte e dos latifundiários do Sul. Era um *lobby* com grande influência junto do aparelho do Estado e do próprio Salazar, que sempre se identificou com a ideia de um Portugal «essencialmente agrícola», embora admitisse a razão de ser de algumas propostas moderadas dos «neofisiocráticos» e aceitasse a industrialização do país dentro de limites precisos. O tradicionalismo agrário não correspondia apenas à defesa de interesses económicos, fora teorizado por intelectuais influentes como Anselmo de Andrade e Pequito Rebelo¹⁸.

À frente do ministério da Economia, Rafael Duque¹⁹ procurou realizar uma política de fomento da agricultura baseada em três grandes directrizes: reestruturação da propriedade fundiária, emparcelando as pequenas propriedades a Norte de Portugal e dividindo os latifúndios a Sul; substituição de uma cultura agrícola de carácter extensivo por uma agricultura mais diversificada e intensiva; levar o capital industrial a investir na agricultura. O propósito potencialmente e de facto mais controverso, o da divisão da propriedade a Sul pretendia ser levado a cabo, como o próprio Salazar sugeria, de modo não conflitual com os grandes proprietários, mudando as condições naturais do latifúndio. Esta mudança consistia em expandir os sistemas de rega,

¹⁷ REZOLA, Maria Inácia, *O Sindicalismo Católico no Estado Novo. 1931-1948*, Editorial Estampa, Lisboa, 1999.

¹⁸ ROSAS, Fernando, *Salazarismo e Fomento...*, pp. 50-55.

¹⁹ ROSAS, Fernando, *Salazarismo e Fomento...*, pp. 189-209.

promovendo a formação da pequena e média propriedade a Sul de Portugal, baseada no cultivo de hortas e de árvores de fruto. Pequito Rebelo, um adversário desta política, chamava-lhe «socialismo hidráulico».

Nos anos de 1930 diversas medidas procuraram concretizar esta política económica: em 1935 foi aprovado o Plano Hidráulico, em 1937 a Lei de Hidráulica Agrícola, da qual resultou o Plano Hidráulico publicado em 1938; o ministério da Agricultura foi reorganizado em 1936, criando a Junta de Colonização Interna (JCI); a Lei de Povoamento Florestal foi divulgada em 1938.

A manutenção da neutralidade de Portugal durante a Segunda Grande Guerra não impediu um impacto relevante do conflito bélico na sociedade e na economia portuguesa. Os equilíbrios sociais alcançados pelo Estado Novo foram postos em causa pela «crise das subsistências». A economia cresceu pouco: em 1946 o PIB per capita encontrava-se pouco acima de 1939, em contraste com outros países neutrais durante a guerra, como a Suíça e a Suécia. Alguns indicadores económicos obtiveram melhorias notórias: o saldo da balança comercial aumentou devido à valorização da exportação de determinados produtos no contexto das necessidades dos países em guerra de adquirir matérias-primas, como o volfrâmio, para a produção de armamento, ou de adquirir alimentos em conservas para abastecer os seus soldados, e às restrições nas importações. A escassez de produtos habitualmente importados foi encarada por alguns empresários no sector industrial como uma oportunidade de expandirem os seus negócios. No Banco de Portugal verificou-se um aumento das reservas de ouro e divisas e os depósitos bancários cresceram²⁰.

A contenção de gastos pelo Estado inviabilizou os grandes projectos hidráulicos projectados pelos tecnocratas «neofisiocráticos». Foi no plano da florestação dos terrenos baldios incultos que se registaram progressos de assinalável impacto económico: parte significativa de uma população que vivia da pastorícia e de uma agricultura de subsistência foi expulsa das suas terras e obrigada a procurar trabalho assalariado nos serviços florestais ou em indústrias do litoral; a exploração florestal permitiu a produção de madeiras e derivados que seria usada para exportação ou fornecimento de matérias-primas à indústria nacional, principalmente a da celulose. Os industrialistas aproveitaram o período da Segunda Grande Guerra para traduzir em leis os seus projectos de regeneração económica – em 1944, a Lei n.º 2.002, de

²⁰ ROLLO, Maria Fernanda, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007, p. 43.

«electrificação nacional»; em 1945 a Lei n.º 2.005, de «fomento e reorganização industrial». Um dos propósitos da Lei n.º 2.005 era a implementação de novas indústrias, consideradas «indústrias de base», indispensáveis para o arranque industrial português: a metalurgia do ferro, a metalurgia do cobre, os adubos azotados e a celulose. A escolha destas indústrias foi realizada segundo os critérios de viabilidade na economia nacional, de permitirem produzir bens intermediários fundamentais para a agricultura e indústria, das suas potencialidades para terem um efeito multiplicador na indústria portuguesa, de recorrerem a matérias-primas nacionais, de serem facilmente assimiláveis pelos consumidores portugueses. No entanto, a Lei n.º 2.005 deparou com uma forte resistência do *lobby* agrário, expressa inclusive nos debates na Assembleia Nacional. Ao ministro industrialista Rafael Duque e respectiva equipa sucedeu, na pasta da economia, Supico Pinto, homem próximo de Salazar o qual, na conjuntura do imediato pós Segunda Grande Guerra, colocou nas pastas chave do governo homens da sua inteira confiança que pertenciam também aos sectores mais conservadores do regime. Entre estes sectores encontrava-se o *lobby* da agricultura tradicional. A Lei 2005 não foi aplicada pelo ministro da Economia Supico Pinto e só com a passagem por este ministério de Daniel Barbosa, em 1947-148, é que a Lei da «reorganização industrial» começou a ser aplicada, sem no entanto os seus princípios serem levados até às últimas consequências.

O engenheiro Daniel Barbosa era uma das figuras mais representativas da corrente industrialista e um homem da confiança de Marcelo Caetano, que após a Segunda Grande Guerra gerou expectativas entre os sectores mais reformistas do regime de ser uma personalidade capaz de liderar um processo de liberalização do Estado Novo. Na sua intervenção na II Conferência da União Nacional, em Novembro de 1946, Marcelo Caetano enunciara a estratégia a adoptar no curto prazo para responder à «crise de subsistências»: aproveitar as divisas acumuladas durante o período da Guerra para comprar no estrangeiro os géneros que escasseassem no mercado interno. A falta de abastecimentos de géneros alimentares tornara-se não só um problema económico e social mas também político. As medidas de racionamento tomadas pelo governo não garantiam um nível satisfatório de consumo. Pelo contrário, estimulavam o «mercado negro» e a alta de preços. A insatisfação de carácter económico e social de muitos sectores das classes intermédias urbanas tradicionalmente apoiantes do regime associava-se à expectativa de que o regime de Salazar poderia estar prestes a ser

derrubado. Esta expectativa era alimentada pelo desfecho da Segunda Grande Guerra com a derrota do fascismo e a vitória dos sistemas demo-liberais.

A escolha de Daniel Barbosa por Salazar para a pasta da Economia foi realizada portanto numa conjuntura muito particular e visando uma resposta rápida a uma crise social que, se não fosse resolvida, lançaria para a oposição sectores que se consideravam defendidos ou não prejudicados pelo regime, mas cujo consumo de bens essenciais fora drasticamente afectado. Daniel Barbosa teve objectivos imediatos muito bem definidos: permitir que o público comprasse bens de primeira necessidade, acabar com o «mercado negro», baixar os preços. Para atingir estes objectivos, o voluntarioso ministro da Economia usou as divisas acumuladas durante a Segunda Grande Guerra para comprar géneros racionados, como açúcar, arroz, trigo, gorduras, bens de primeira necessidade, como batatas, carne, manteiga, frutas, além de matérias-primas e bens de equipamento para a indústria; definiu como máximos os preços em vigor; intensificou e reforça a repressão de crimes anti-económicos como os de açambarcamento, contrabando, «mercado negro», especulação; procurou mobilizar a opinião pública, muitas vezes usando uma retórica contra os «interesses instalados» pela qual pagou um elevado preço.

No ministério da Economia Daniel Barbosa, em escassos 20 meses, conseguiu regularizar o abastecimento de bens de consumo essenciais, esvaziando o «mercado negro», baixar os preços, dar início à aplicação das leis já existentes sobre industrialização e retomar alguns projectos de reforma agrária e agrícola. A popularidade do ministro da economia junto dos consumidores que lhe colocam a alcunha de «Daniel das faturas» e o abrandamento que conseguiu da agitação social não impediu que fosse alvo de severas críticas. Verificou-se um aumento das falências de sociedades comerciais e industriais entre 1946 e 1949. O aumento das importações induzido pelo ministro da Economia agravou o défice da balança comercial com reflexos negativos na balança de pagamentos entre 1947 e 1949. O crescimento do défice da balança comercial não se devia só à política económica de Daniel Barbosa, mas também à dificuldade de exportar no contexto do pós Segunda Grande Guerra. No entanto foi no ministro das Finanças português e na sua política que se focaram os ataques de sectores diferenciados: pequenos e médios empresários prejudicados pela baixa de preços, grandes agrários que se fizeram porta-vozes dos pequenos e médios proprietários, técnicos para quem os saldos da balança comercial e da balança de pagamentos eram a pedra angular de uma economia saudável, oposicionistas do Estado

Novo que adoptaram como suas as críticas ao governo. Após ver resolvida a «crise de subsistências», Salazar dispensou Daniel Barbosa do governo e com ele uma política que não era só de curto prazo, mas também correspondia a um projecto de modernização económica do país²¹. Substituiu Daniel Barbosa no ministério da Economia pelo advogado Castro Fernandes, proveniente da extrema-direita do regime e que esqueceria a Lei n.º 2.005 de reorganização industrial.

Em suma, o protagonismo conjuntural de alguns tecnocratas não se traduziu numa política económica que originasse um verdadeiro «surto industrial». O processo de industrialização em Portugal durante o salazarismo foi limitado pela manutenção de um enorme peso da agricultura tradicional incapaz de fornecer uma mão de obra qualificada ou um mercado interno estimulante à indústria portuguesa.

O Estado Novo nunca conseguiu concretizar completamente a intenção autárquica, mesmo procurando alargar o conceito às colónias portuguesas em África, criando um espaço económico nacional. A necessidade do regime se adaptar às novas circunstâncias da ordem internacional saída da Segunda Grande Guerra pressionou a elite dirigente no sentido de uma adesão a organizações económicas internacionais e formação de tecnocratas portugueses de acordo com os métodos vigentes nos países de um ponto de vista técnico e económico mais avançados. O défice da balança comercial portuguesa em 1947 foi um argumento decisivo para o governo do Estado Novo aceitar receber auxílio dos Estados Unidos ao abrigo do Plano Marshall. O pedido informal de auxílio financeiro foi concretizado a 27 de Setembro de 1948, quando, apenas no ano anterior, Portugal tinha recusado a ajuda norte-americana devido a receios de ela estar associada a uma ingerência interna. A relutância e o atraso no pedido levou a que Portugal não beneficiasse do auxílio financeiro do Programa de Recuperação Europeia durante os dois primeiros anos da sua vigência, mas apenas nos anos de 1949/50 e 1950/51, se bem que em anos posteriores recebesse apoio financeiro concedido em diversas iniciativas com origem no Plano Marshall²².

Os técnicos portugueses tiveram de elaborar um plano para os quatro anos seguintes para se candidatarem às verbas do European Recovery Program/Programa de Recuperação Europeia. Em Novembro de 1948 submeteram-no à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE). Era um plano que conferia um lugar central à agricultura na economia portuguesa e atribuía à indústria um papel complementar,

²¹ ROSAS, Fernando: *Salazarismo e Fomento...*, pp. 123-249.

²² ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 201.

sublinhando que nenhum programa de renovação económica pretendia alterar de modo significativo o carácter rural da economia portuguesa²³. Ao impulso reformista que o regime conheceu durante a Segunda Grande Guerra e no imediato pós Guerra através de personalidades tecnocratas como Ferreira Dias e Daniel Barbosa sucedia uma orientação mais conservadora, da qual Araújo Correia era uma referência importante, que subordinava o desenvolvimento económico à prioridade do equilíbrio das contas públicas.

O Plano Marshall foi aproveitado para sustentar uma política económica em que o desenvolvimento económico se encontrava condicionado por uma filosofia conservadora. Permitiu a transição de uma economia de guerra, que Portugal não conseguiu evitar com a neutralidade durante a Segunda Grande Guerra, para uma economia de paz marcada pelo crescimento desde a década de 1950 até ao início da década de 1970. O Estado, apesar de se mostrar desconfiado e até receoso de um arranque económico «demasiado forte», apoiou investimentos na produção da hidroelectricidade e, dentro de certos limites, da indústria, no desenvolvimento do sector dos transportes e no aumento da produção agrícola²⁴.

Para servir de interlocutor com as entidades externas na aplicação do Plano Marshall a Portugal, foi criada, em 1948, na administração pública portuguesa a Comissão Técnica Económica Europeia (CTCEE). Inicialmente sob tutela do Conselho de Ministros para o Comércio Externo, a CTCEE passou, no ano seguinte, para o ministério das Finanças e, em 1950, ficou directamente dependente da Presidência do Conselho de Ministros. Em 1951 este organismo mudou o nome para Comissão Técnica Económica Externa, mantendo a sigla, pois foi-se transformando numa peça fundamental na relação de Portugal com todas as instituições económicas internacionais. Por intermédio do CTCEE, Portugal, ainda durante o Estado Novo, aderiu à OECE/OCDE, à União Europeia de Pagamentos (UEP), à AEP, ao Acordo Monetário Europeu (AME), ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao GATT, à EFTA. Em 1972, mais uma vez com intervenção do CTCEE, o Estado português celebrou um acordo com a CEE. O Fundo de Fomento Nacional (FFN) foi constituído em Março de 1949 e tornou-se um organismo responsável pelos financiamentos da economia portuguesa relacionados com a utilização do auxílio financeiro ao abrigo do

²³ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, pp. 219-236

²⁴ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 673.

Plano Marshall, desempenhando uma função complementar à da CTCEE. O FFN possuía uma comissão administrativa na origem sob a dependência do ministro das Finanças e, a partir de Agosto 1950, na da Presidência do Conselho. As funções do FFN consistiam em receber e aplicar os fundos provenientes do auxílio norte-americano, administrar e aplicar os subsídios do Governo português e colaborar com a CTCEE na aplicação a Portugal do Plano Marshall²⁵.

As exigências técnicas colocadas pela adesão de Portugal ao Plano Marshall levaram os dirigentes do Estado Novo a definir uma estratégia económica e a pensar a intervenção do Estado na economia através de um processo de planeamento, o que, a partir de 1953, se traduziria na apresentação pública de «Planos de Fomento». O II Congresso da Indústria Portuguesa e o II Congresso dos Economistas, ambos realizados em 1957, consagraram a ideia de planeamento económico, além de recuperarem o desiderato de industrialização. A curto prazo, o auxílio a Portugal do Programa de Recuperação Europeia permitiu melhorar o saldo da balança de pagamentos, abastecer o mercado interno de bens essenciais, adquirir equipamentos. Num prazo mais extenso, o programa Assistência Técnica e Produtividade (AT&P), integrado no Plano Marshall, permitiu, por intermédio de programas de formação, a realização de estágios, o intercâmbio de experiências, melhorar as competências dos técnicos portugueses e dotá-los de perspectivas económicas e tecnológicas mais amplas. O envolvimento de técnicos portugueses na aplicação do Plano Marshall constituiu, como observa Maria Fernanda Rollo²⁶, um meio de internacionalização da administração pública em Portugal. Os técnicos e funcionários públicos foram obrigados a desenvolver competências em diversas áreas, desde a produção de estatísticas económicas à redacção de relatórios de acordo com as regras usadas por instituições internacionais.

A assistência financeira proveniente do Plano Marshall saldou-se em 90 milhões de dólares aos quais devem ser acrescidos a participação de fundos portugueses, a título de contrapartidas, na ordem dos 600 milhões de euros. Um montante modesto, se comparado com o usufruído por outros países europeus que integraram o mesmo programa, mas que em Portugal correspondeu a cerca de um quarto da formação bruta do capital fixo (FBCF) de 1950 e 1951²⁷. Até 1957, a execução do programa de Assistência Técnica e Produtividade, ao abrigo do Plano Marshall, apoiou 50 projectos

²⁵ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, pp. 308-317

²⁶ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 323

²⁷ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 679.

em Portugal continental e nas colónias, projectos realizados por 98 técnicos portugueses e 74 estrangeiros²⁸.

Tecnocracia e reformismo no segundo Pós Guerra

No segundo pós grande guerra, o Estado Novo vive uma tensão entre o ideal autárquico e a necessidade de se adaptar à nova ordem internacional desenhada pela «guerra fria». Portugal aderiu à NATO e a novas instituições de cooperação económica. A aplicação do Plano Marshall a Portugal e a adesão à EFTA no início da década de 1960, foram momentos emblemáticos de um processo de internacionalização que animou os sectores portugueses mais empenhados na modernização de processos administrativos, de gestão e tecnológicos. No entanto, esta integração do regime em instituições internacionais não correspondeu a alterações nos princípios orientadores da sua intervenção económica. Em 1950 foi criado o super-ministério das Corporações, num contexto de reafirmação dos valores fundadores do regime. Foi principalmente no ministério das Corporações que se afirmou uma nova geração, a que já nos referimos como «tecnocráticos» que, sob o escudo protector do corporativismo e da Igreja Católica, se empenhou na modernização económica da sociedade portuguesa, valorizando a formação profissional e uma maior racionalidade na organização do trabalho. Na apresentação pública do I Plano de Fomento, em 1953, em grande parte um «prolongamento natural» do Plano Marshall²⁹, Salazar começou por esclarecer os critérios usados na elaboração do Plano:

«Embora um quarto de século de finanças bem equilibradas e de saldos de contas pudesse justificar algumas ousadias, a regularidade administrativa e a estabilidade financeira continuam a ser a melhor base da reconstrução nacional e o uso quase exclusivo de meios próprios, como se tem visto, medida salutar para o reforço da nossa independência política. Uma pressão demasiada sobre a economia interna como a criação artificial de meios de pagamento atentariam contra uma estabilidade monetária e um equilíbrio social que temos a peito defender; e o recurso excessivo ao crédito externo, como adiante direi, nem seria conforme à incerteza e precariedade das condições mundiais nem à salvaguarda dos nossos melhores interesses³⁰.»

Como antecipando-se a um excesso de expectativas dos sectores tecnocratas empenhados no desenvolvimento económico em relação ao Plano de Fomento, Salazar sublinhou que, nem na metrópole nem nas colónias, «se pode afirmar que estejamos em face de um processo de industrialização; também não se pode dizer que se esteja em face de um plano integral de fomento agrícola.»³¹ Salazar reconhece que a economia

²⁸ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 387.

²⁹ ROLLO, Maria Fernanda: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra...*, p. 26.

³⁰ SALAZAR, Oliveira: *Discursos, 1951-1958*, Vol. V, Coimbra Editora, Coimbra, 1959, p. 95.

portuguesa não pode prescindir da industrialização, mas assume a base da economia portuguesa deve ser a agricultura, uma agricultura em grande parte tradicional, que seja o suporte económico e social dos valores da «modéstia»:

«Sabe-se que a indústria tem rendabilidade superior à agricultura e que só pela industrialização se pode decisivamente elevar o nível de vida, como só por ela é possível atingir sem risco altas densidades demográficas. Sem suficiente industrialização nem teremos mercado local bastante para algumas produções agrícolas nem poderemos evitar completamente que os excessos de população se expatriem, como estão fazendo, nalguns casos em condições que não consideramos satisfatórias. Temos por outro lado que a agricultura, pela sua maior estabilidade, pelo seu enraizamento natural no solo e mais estreita ligação com a produção de alimentos, constitui a garantia por excelência da própria vida, e, devido à formação que imprime nas almas, manancial inesgotável de forças de resistência social. Aqueles que não se deixam obcecar pela miragem do enriquecimento indefinido, mas aspiram acima de tudo a uma vida que, embora modesta, seja suficiente, são, presa à terra, não poderiam nunca, e muito menos nas precaríssimas condições da vida mundial, seguir por caminhos em que a agricultura cedesse à indústria [...]»³².

Na política de fomento económico do Estado, a agricultura devia ser prioritária em relação à indústria e os melhoramentos introduzidos na agricultura não deviam perturbar a sociedade rural. Salazar reconhecia os custos desta política mas não renunciava aos seus resultados sociais: «Sei que pagamos assim uma taxa de segurança; mas sei que a segurança e a modéstia têm também as suas compensações.»³³ Ao concluir o seu discurso, o Presidente do Conselho sublinhou que o Plano de Fomento «se integra no nobre pensamento de alcançar, não como frases literárias mas como realidades concretas e atingíveis, para cada braço uma enxada, para cada família o seu lar, para cada boca o seu pão.»³⁴

Os grande princípios enunciados por Salazar e as suas imagens que tomavam como modelo de vida a sociedade rural justificavam o papel dos tecnocratas no regime ao mesmo tempo que lhes impunham limites – a modernização económica nunca poderia pôr em causa os equilíbrios sociais e a estabilidade associada a uma economia em que a agricultura tradicional tinha um peso determinante.

A esperança de uma nova geração de tecnocratas em Marcelo Caetano

Confrontados com os limites que Salazar lhes impunha, os tecnocratas portugueses, no entanto, continuavam a esperar uma mudança no regime, sem ruptura institucional, que lhes permitisse um maior espaço de intervenção e um papel de maior

³¹ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1951-1958*, p. 103.

³² SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1951-1958*, p. 103.

³³ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1951-1958*, p. 105.

³⁴ SALAZAR, Oliveira: *Discursos. 1951-1958*, p. 126.

relevo na definição dos rumos da economia e da sociedade portuguesa. Marcelo Caetano era a personalidade que surgia como capaz de liderar um processo de modernização e liberalização do regime ditatorial e corporativo.

Entre 1958 – data das eleições presidenciais em que o candidato da oposição, Humberto Delgado, parece estar prestes a ser eleito – e 1962 – data do fracasso da «revolta de Beja» liderada pelo exilado Humberto Delgado – o regime parece tremer. Entre estas datas sucedem-se os golpes militares – em 1959 a chamada «revolta da Sé», em 1961 a chamada «abrilada» liderada do ministro da Defesa Botelho Moniz que conta com a cumplicidade das autoridades norte-americanas – neutralizados sem dificuldade de maior. A repressão das intentonas e a depuração dos militares envolvidos em conspirações saldam-se por um endurecimento do regime. Em 1961, o Estado Novo vê-se confrontado com uma guerra colonial em três frentes militares: Guiné, Angola e Moçambique. Numa fase inicial, o regime conseguiu mobilizar apoios ou neutralizar resistências no contexto de uma guerra.

O esforço de guerra foi uma motivação para o governo se empenhar mais no desenvolvimento económico da metrópole e das colónias. Como já afirmámos, a partir de 1962 as esperanças de uma alteração nas directrizes políticas fundamentais do regime, por ruptura, ou transição pacífica, tendem a esmorecer. Salazar mostra-se inamovível e incapaz de renunciar às convicções que orientaram a sua governação. Os sectores reformistas do regime parecem aguardar a sua oportunidade para o momento em que Salazar, já numa idade avançada, se afaste ou seja fisicamente afastado do poder. Esse momento acontece em 1968, quando Salazar sofre uma queda física que o deixa incapacitado para exercer as funções de Presidente do Conselho. Marcelo Caetano surge então como a única figura política capaz de suceder a Salazar. O presidente da República, Américo Tomaz, que representa os sectores mais conservadores do regime, apesar das divergências ideológicas, considera que não tem alternativa senão nomear Marcelo Caetano para o cargo de Presidente do Conselho.

A década de 1960 foi marcada por profundas alterações na economia e na sociedade portuguesas. O indicador mais notório das mudanças foi um crescimento económico sem precedentes: o PIB *per capita* em Portugal passou de 275 dólares em 1960 para 1271 em 1973³⁵. Este crescimento verificou-se no contexto de um maior investimento em obras públicas e no processo de industrialização e no recurso

³⁵ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, em ROSAS, Fernando; OLIVEIRA, Pedro Aires: *A Transição Falhada*, Círculo de Leitores, 2004, p. 215.

sistemático ao planeamento económico, centrado na implementação de infra-estruturas como a electrificação e a produção da energia hidroelétrica. O Plano de Transição (1965-1967) e o III Plano de Fomento (1967-1973) reflectiram uma nova preocupação – a de uma repartição do rendimento mais equitativa e um aumento do consumo privado, dentro de limites que não perturbassem a estabilidade financeira, a moeda forte e os crescentes gastos com a defesa, por causa da guerra. Os «tecnocatólicos», perfilhando as teorias do «capital humano», procuravam inverter a tendência para uma mão-de-obra portuguesa pouco qualificada através do seu trabalho em organismos como o Instituto de Formação Profissional Acelerada e o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra.

A estrutura económica portuguesa modificou-se: a agricultura reduziu o seu peso na economia; o comércio externo aumentou o seu contributo para o PIB; o perfil das indústrias alterou-se. Além das tradicionais indústrias portuguesas, nos sectores dos têxteis, das confecções, calçado, extracção de minério, alimentação e bebidas, desenvolveram-se indústrias mais modernas nos sectores da metalurgia, químicos, papel e pasta, produção de equipamento eléctrico e maquinaria. No final da década de 1960, a indústria representava mais de 60 por cento das exportações portuguesas e metade do PIB de Portugal³⁶.

Com um crescimento económico que aproximava Portugal dos outros países europeus no período do pós Grande Guerra, alguns factores sociais constituíam uma diferenciação face a esses mesmos países: muitos salários permaneciam baixos e a mão-de-obra pouco qualificada. Por causa da forte emigração, Portugal foi o único país europeu a sofrer um decréscimo populacional durante a década de 1960. Entre o início deste período e de 1974, Portugal perdeu 40 por cento da sua população activa. Os efeitos deste fenómeno na economia foram complexos: ajudou a manter o nível de desemprego baixo e contribuiu para cobrir o défice da balança comercial. As remessas dos emigrantes correspondiam a um montante entre 7,5 e 10 por cento do PIB no final da década de 1960³⁷.

A opção política dos dirigentes do Estado Novo de manter as colónias portuguesas teve custos e implicações económicas e sociais. O governo português visou uma divisão do trabalho entre a metrópole e as colónias africanas em que estas desempenhariam o papel de exportação de matérias-primas e produtos industriais de baixo valor acrescentado. Portugal metropolitano exportaria capital e produziria bens

³⁶ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, p. 221.

³⁷ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, p. 223.

que requeressem uma tecnologia mais avançada. A despesa com a defesa representava 40 por cento do orçamento nos primeiros anos de 1970, o que leva David Corkill a sustentar que «as despesas com o esforço de guerra nas colónias funcionaram como uma forma de gestão keynesiana da procura que serviu para estimular o crescimento económico.»³⁸ Numa viragem em relação ao que fora a sua prática, o Estado Novo, para financiar a guerra colonial, endividou-se face a credores externos, incentivou o investimento estrangeiro em Portugal e recorreu às suas reservas em moeda estrangeira e ouro. Além disso, apoiou a fixação nas colónias africanas de portugueses que viviam no território metropolitano.

Diversas alterações nas condições externas puseram em causa o modelo de desenvolvimento económico na fase final do Estado Novo: em 1973 o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda abandonaram a EFTA para aderir à CEE, o que provocou a queda de um terço do comércio português. A crise do petróleo nesse ano aumentou o custo da energia e dos produtos importados, agravando a inflação (30 por cento em 1973 quando se situava por volta dos 6 por cento em 1969) e a queda dos salários reais, além de ter efeitos directos nos mais emblemáticos projectos de industrialização de Marcelo Caetano. Estamos a referir-nos ao projecto de construir um grande complexo industrial em Sines, que incluiria uma fábrica de petroquímicos e uma refinaria de petróleo. Este projecto ambicionava ser um pólo de desenvolvimento em ruptura com as ideias de Salazar de um processo de industrializador moderado e respeitador dos equilíbrios sociais. Previa a criação de 11.500 postos de trabalho. Na realidade só se criaram três mil. Outro projecto que ficou muito aquém das aspirações foi a construção de um estaleiro no Tejo, a Lisnave, vocacionado para a reparação e manutenção de petroleiros³⁹.

As ambiguidades e contradições internas do Estado Novo na sua fase final contribuíram decisivamente para o bloqueio do regime. Marcelo Caetano chegou ao cargo de Presidente do Conselho em Setembro de 1968 mobilizando enormes expectativas face a uma liberalização do regime e à possibilidade de uma transição pacífica para a democracia. Pretendia realizar um programa reformista que apostasse na modernização e na dimensão europeia da economia, que não considerasse as colónias portuguesas uma realidade inalienável, favorecendo um processo de «autonomia progressiva» das colónias, que concretizasse uma «abertura» e «descompressão

³⁸ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, p. 225.

³⁹ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, pp. 227-229.

política», entendendo-se por estas expressões uma moderação da censura e da acção da polícia política, o reconhecimento de um certo pluralismo político e das liberdades do sindicalismo corporativo dentro de certos limites. As eleições de 1969 terão sido as menos fraudulentas de um regime que desde o período pós Segunda Grande Guerra admitia a participação da oposição nas eleições, sempre com grandes condicionalismos e nunca permitindo a eleição de nenhum deputado que não fosse da União Nacional.

Em 1969, uma vez mais, não foi eleito nenhum deputado oposicionista, mas as listas do partido do regime, renomeado Acção Nacional Popular, foram mais plurais, incluindo personalidades como José Pedro Pinto Leite que vinha da oposição católica ao Estado Novo. Na câmara de deputados, José Pedro Pinto Leite, juntamente com outras figuras, muitas delas católicas, como Francisco Sá Carneiro, Miller Guerra ou Mota Amaral constituíram um grupo que viria a ser chamado de «ala liberal» e que desempenhava um papel que foi classificado de «semi-oposição»⁴⁰. Para a câmara corporativa entraram «tecnocatólicos» como Francisco Pereira de Moura e Maria de Lurdes Pintasilgo. No governo participavam outros «tecnocatólicos», de formação em economia ou engenharia: João Salgueiro (ex-presidente da JUC), Secretário de Estado do Planeamento Económico; Valentim Xavier Pintado, Secretário de Estado do Comércio; Rogério Martins, Secretário de Estado da Indústria. O percurso de Xavier Pintado reflectia de modo expressivo as perspectivas abertas a uma parte da elite portuguesa pela internacionalização da formação científica e a adesão de Portugal a instituições económicas internacionais: Doutoramento em Economia pela universidade de Edimburgo, em 1961, Xavier Pintado fora o primeiro bolseiro português da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas em 1957-1958. Em 1961-62 elaborou um estudo sobre a economia portuguesa a pedido do secretariado da EFTA que, publicado sob o título de *Structure and Growth of the Portuguese Economy*, se tornou uma obra de referência sobre o tema. Fora ainda consultor da OCDE em 1964. Na qualidade de secretário de Estado, representou Portugal no Conselho Ministerial da EFTA, assumindo a presidência deste organismo em 1970⁴¹. Rogério Martins⁴², um activista católico que fora vice-presidente do movimento *Pax Romana* em 1951-52, foi um dos rostos de uma viragem na política económica do Estado Novo. A lei mais emblemática

⁴⁰ FERNANDES, Tiago: *Nem ditadura, nem revolução. A Ala Liberal e o marcelismo (1968-1974)*, Assembleia da República/Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2006.

⁴¹ BRITO, José Maria Brandão de, “PINTADO, Valentim Xavier”, em ROSAS, Fernando, BRITO, J.M. Brandão: *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. II, Círculo de Leitores, Lisboa, 1996, pp. 726-727.

⁴² PIMENTEL, Irene Flunser, “MARTINS, Rogério”, em BARRETO, António, MÓNICA, Maria Filomena (Coord.): *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VIII, Figueirinhas, Porto, 1999, p. 433.

do reformismo económico foi a «Lei de Fomento Industrial» n.º 3/72 de 27 de Maio que estabelecia uma ruptura clara com a tendência autárquica da economia portuguesa. Abria Portugal ao investimento estrangeiro e promovia a expansão do sistema financeiro e bancário, através do investimento em infra-estruturas em articulação com a iniciativa privada. Estas posições valeram-lhe a oposição das tendências políticas do Estado Novo centradas na valorização da dimensão ultramarina da economia e do Estado português. Estes «tecnocráticos» deixariam o governo em Agosto de 1972 numa remodelação promovida pelo Presidente do Conselho.

Marcelo Caetano era um homem de formação anti-liberal, que na sua juventude militara no movimento do integralismo lusitano. Mas uma geração mais jovem de economistas, juristas e engenheiros, uma parte significativa dela de formação católica, alimentou a expectativa de que, mesmo que não fosse essa a intenção inicial de Caetano, a força das circunstâncias e o «elan» reformista poderiam conduzir a uma transição pacífica para uma democracia do tipo liberal.

Apesar das eleições de 1969 terem sido mais participadas e livres do que habitual, não eram suficientes para legitimar o governo de Marcelo Caetano. Face à lei vigente a fonte de legitimidade do governo não era o parlamento. O Presidente do Conselho continuava a depender formalmente do Presidente da República, Américo Tomás, que o nomeara, e representava a ala mais conservadora do regime, com uma posição integracionista em relação às colónias. Marcelo Caetano não conseguiu superar as limitações que lhe eram impostas pelas circunstâncias. David Corkill, sublinha: «Apesar de se ter rodeado no Governo de um grupo de jovens economistas, é significativo que nenhum tenha ocupado o lugar de ministro e que todos eles tenham exercido bastante menos influência do que os seus congéneres tecnocratas no Governo espanhol.»⁴³ Deputados da «ala liberal» e os secretários de Estado «tecnocráticos» partilhavam a esperança de uma «transformação do regime por dentro», liberalizando-o de um ponto de vista económico e político. Mas liberalizar o regime mantendo uma guerra colonial sobre a qual não havia discussão pública mostrou-se uma tarefa impossível. A questão colonial mostrou ser, na expressão de Fernando Rosas, o «nó górdio» que o marcelismo não foi capaz de desatar⁴⁴.

⁴³ CORKILL, David, “O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo”, p. 226.

⁴⁴ ROSAS, Fernando, “Marcelismo: Ser ou não Ser”, ROSAS, Fernando; OLIVEIRA, Pedro Aires: *A Transição Falhada*, Círculo de Leitores, 2004, pp. 17-22.

No período final do Estado Novo, o governo, para combater a inflação, restringiu os salários e as políticas sociais. O movimento grevista nos últimos seis meses do regime abrangeu cem mil trabalhadores. A contestação de carácter sindical e social articulou-se com uma radicalização da oposição de esquerda e uma politização das forças armadas contra um regime que não encontrava uma saída para a guerra colonial. Uma conjugação de factores que inviabilizaria as expectativas dos sectores tecnocratas de uma aproximação de Portugal à economia e às instituições políticas dos outros países europeus por meios pacíficos e graduais, ou seja, evitando o processo revolucionário que se iniciou em Portugal a 25 de Abril de 1974. Os «tecnocatólicos», que, marcados pelos «novos ventos» do Concílio do Vaticano II, além de partilharem as aspirações de progresso técnico e científico de todos tecnocratas, valorizavam o alargamento das liberdades cívicas, progressos no campo da justiça social e o recurso a todos os meios para alcançar a paz na guerra colonial, desiludiram-se com a política de Marcelo Caetano. Durante a revolução e a fase de consolidação da democracia, tecnocratas e «tecnocatólicos» aderiram aos novos partidos políticos ou aos partidos da oposição ao Estado Novo em processo de recomposição para procurarem realizar os seus objectivos programáticos no quadro político de uma democracia representativa.